



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce **Č., a. s.**, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2005, č. j. 5 Ca 43/2004 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2005, č. j. 5 Ca 43/2004 - 38 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2004, č. j. 10619/03-21-5, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 12. 9. 2003 č. j. R/300002/2003, kterým bylo žalobci uloženo zaplatit zaručenou částku celního dluhu za dlužníka Ch., a. s. ve výši 65 394,-Kč.

Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, když shledal důvodnou žalobní námitku žalobce, který v žalobě namítal, že rozhodnutí žalovaného nespĺňovalo zákonné podmínky, neboť žalovaný rozhodnutím, které vydal současně doplnil příslušné rozhodnutí celního úřadu a současně zamítl odvolání. Současně žalobce, bez ohledu na namítanou vadu rozhodnutí, obsáhle v žalobě namítal nesprávnost výkladu pojmu globální záruka, který žalovaný aplikoval, popsal skutkový případ, jakož i správní řízení, které předcházelo vydanému rozhodnutí, nezpochybňoval přitom samotnou výši dluhu, který byl povinen uhradit, ale pouze to, že jeho ručení z titulu globální záruky již bylo vyčerpáno a tudíž již za předepsanou částku neručí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud podle něj nesprávně dovodil, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, přitom dovodil, že jednotlivé celní dluhy, a to i ty, které vzniknou do budoucna se sčítají. Z ust. § 257 celního zákona pak vyložil, že je povinností celních orgánů určit výši konkrétního zajištění i v případě, že přesná výše celního dluhu není známa, v tom případě má být jimi odhadnuta nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly nebo by mohly vzniknout z operací, které mohou připadat v úvahu stran konkrétního případu a mají být zajištěny. Městský soud účelově dovodil povinnost plnění daňového dlužníka do limitu nejvyšší částky uvedené v záruční listině za souhrn dluhů dlužníka. Stěžovatel namítá, že z ust. § 256 lze dovodit jedině možný dopad globální záruky na každý celní dluh, pro který byl tento způsob zajištění celním úřadem akceptován a který vznikl nebo by mohl vzniknout v budoucnu z jedné nebo několika operací. Stěžovatel namítá, že zásadu jednoznačného určení výše závazku ručitele akcentovanou soudem, s odkazem na citaci ust. § 257 celního zákona a text záruční listiny, lze nepopíratelně na základě cit. ustanovení takto interpretovat, včetně důsledků pro ručitele, který nesmí být na pochybách o tom, k čemu a v jaké výši se zavazuje. Na rozdíl od soudu však stěžovatel vztahuje v souladu s dikcí ust. § 256 a 257 celního zákona soudem formulovanou zásadu k vzniklému celnímu dluhu, jenž by mohl vzniknout v souvislosti s dovozní operací, tj. ke konkrétnímu dluhu spojenému s individuálně určeným dovozem. Nelze mít pochybnosti o tom, že v jednotlivých dovozech nelze spravedlivě po ručiteli požadovat zaručení vyšší částky, než je uvedena jako nejvyšší v záruční listině, tak tomu však nebylo. Uplatnění poslední věty ust. § 257 celního zákona, výslovně zmiňující globální zajištění, lze dle názoru stěžovatele interpretovat pouze v těch případech, kdy se jedná nap. o zajištění celního dluhu vzniklého v souvislosti s propuštěním zboží do režimu dočasněho použití s částečným osvobozením od cla, tj. za okolností, kdy celní dluh pravidelně měsíčně roste o stanovenou procentní míru. Tvrzením soudu nesvědčí ani ust. § 257 odst. 1 písm. b) celního zákona, které upravuje stanovení výše zajištění celního dluhu a které používá jak pojem celní dluh, tak pojem celní dluhy, a to z důvodu, že upravuje výši zajištění v případech individuálního zajištění celního dluhu a současně v případech globálního a paušálního zajištění celního dluhu, u nichž po dobu zajištění zpravidla dochází k zajištění řady celních dluhů. Tvrzení soudu o výši plnění ručitele, tak jak je vyložil, je zcela neprůchodné, neboť celní orgány by v takovém systému nemohly vědět a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující globální zárukou nebo nikoli. Z povahy a principů globální záruky plyne, že tato bude používána i souběžně, např. ve stejnou hodinu na více celních úřadech. Právní důsledek zmíněné nejistoty by se promítl, v souladu s ust. § 121 celního zákona, do nemožnosti propuštění zboží do navrženého režimu a zajištění celního dluhu globální zárukou by ztratilo svůj smysl, neboť její poskytnutí by celním orgánům nezaručovalo, že v době propuštění zboží je celní dluh ve správné výši zajištěn. Pro úplnost stěžovatel odkazuje rovněž na stížnost, která byla ručitelem uplatněna pod č. 55631/00 a 55728/00 u Evropského soudu, který neshledal ve výkladu provedeném celními orgány nepředvídatelnost právních důsledků; přitom dále konstatuje, že závěry soudů jsou jasné a shodné s legislativou platnou v té době; dotčené osoby se musí poradit, aby mohly předpokládat následky, které by mohly vzniknout; to platí zvláště, jedná-li se o profesionální činnost vyžadující určitou opatrnost a rychlé zhodnocení rizika podnikání. Soud mimo jiné rovněž konstatuje, že celní orgány poskytly od počátku koherentní výklad co se týče uplatněných předpisů, tento byl potvrzen i soudy. Bylo tedy na stěžovateli (tj. zde žalobci) aby se informovali o praxi celních orgánů a zhodnotili riziko, které pro ně přijetí ručení představovalo.

Z výše uvedeného podle stěžovatele plyne, že předvídatelnost závazku ručení podle ručící listiny uvedené v Příloze č. 25 vyhl. č. 92/1993 Sb., nelze zpochybňovat s dovoláváním se na nejednoznačnost předpisu. Stěžovatel vzhledem k výše uvedenému navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s názorem vysloveným v napadeném rozsudku a tento považuje za správný. Ve svém vyjádření se rovněž omezil pouze na argumentaci k výkladu pojmu globální záruka, žalobce cituje ustanovení § 256 a § 257 odst. 1 celního zákona, ve kterých byl dle žalobce tento institut velmi stručně vymezen. Veškerá další úprava práv a povinností ručitele byla zakotvena v textu záruční listiny, jejíž závazný formulář byl stanoven právním předpisem, a to přílohou 25 k vyhl.č.92/1993 Sb., ve znění platném ke dni vystavení záruky Č., tato její text a z něho vyplývající obsah práv a povinností chápala tak jak dále uvádí. Žalobce uvádí, že vystavil záruční listinu dle vzoru uvedeného ve vyhl.č.92/1993 Sb. a jakékoli pozdější změny tohoto právního předpisu nemají na obsah záruční listiny a na výklad jejího textu žádný vliv. Pokud záruční listina vystavená žalobcem výslovně stanoví, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že ručení se obnovuje v případě dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které se ručitel zavázal za dlužníka plnit a zároveň výše, která nemůže být překročena. V této souvislosti žalobce zmiňuje a srovnává texty záručních listin dle vyhlášky č. 92/1993 Sb. a vyhlášky č. 135/1998 Sb. Vzhledem k tomu, že tato posledně citovaná prováděcí vyhláška nabyla účinnosti až dnem 1. 7. 1998 a předchozí vyhláška účinná v době vystavení záruční listiny obdobný text neobsahovala, je nutné na základě argumentu a contrario dovést, že záruční listina vystavená Č. poskytuje odlišný způsob zajištění, než je tomu v případech, kdy bylo postupováno dle vyhlášky posledně citované. Jako reakci na novou vyhlášku č. 135/1998 Sb., Česká národní banka zakázala peněžním ústavům globální celní záruky poskytovat, a to právě s ohledem na skutečnost, že je nepřijatelné, aby se banky zaručovaly za závazky, jejichž výši nelze předem určit. Dle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách by taková celní záruka poskytnutá žalobcem na neurčitou výši celních dluhů neplatná. Žalobce považuje svou interpretaci pojmu globální záruka za logickou a k tomuto uvádí, že mělo-li by být ručení neomezené, pak by naprosto ztratilo svůj smysl ustanovení § 257 odst. 1, poslední věta, celního zákona, které celním orgánům ukládá povinnost určit takovou výši globálního zajištění, aby byl dluh vždy zajištěn. Dále žalobce uvádí, že z rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR, ale i Evropského soudu pro lidská práva jednoznačně vyplývá, že právní předpis, na jehož základě je činěn zásah do práv zaručených Listinou základních práv a svobod, popř. Evropskou úmluvou o lidských právech, musí být zcela určitý a jednoznačný a musí umožňovat osobě, které se týká, předvídat důsledky, které z takového zákona vyplývají, aby mohla upravit své chování v souladu s předvídatelnými důsledky určitého aktu (např. rozsudky E. ve věcech K. a H. z roku 1990, A176- A a A176-B nebo rozsudek ve věci S. T. z roku 1978, A- 30, popř. plenární nález Ústavního soudu ČR uveřejněný pod č.25/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek I., str.197).

Žalobce odkazuje na čl. 2 odst. 2 a dále na čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zmiňuje plenární nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 16/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, který zdůraznil, že příkazy obecně závazných právních předpisů musí být zřetelné a přesně definovány, protože v právním a ústavním státě není důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat

soudy, ale také jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost, když právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.

Ústavní soud rovněž opakovaně ve své rozhodovací praxi jednoznačně konstatoval (plenární nálezy č. 21/1996, č. 98/1996, č.50/1997, č. 141/1998), že v situaci, kdy z textu veřejnoprávního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení nevyplývají jednoznačné povinnosti účastníka vůči orgánu státní správy a kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, nelze taková ustanovení účelově vykládat v neprospěch účastníka za použití nepřiměřeného, extenzivního a účelového výkladu, který zasahuje do některého ústavně garantovaného základního práva a je povinností všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem. V praxi to znamená, že pokud nejednoznačnost určitého právního předpisu implikuje různé interpretace, nelze přijmout tu, jež je k tíži dotčeného subjektu.

Orgány veřejné moci uložily žalobci povinnost, kterou zákon výslovně neukládá, která ze zákona jednoznačně nevyplývá a která není uložena ani jiným právním předpisem vydaným na základě zákona, čímž porušily zásadu stanovenou v článku 2 odst. 3, v článku 4 odst. 1 a článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tak byl nucen činit něco, co zákon neukládá, ale pouze a jenom rozhodnutí orgánu veřejné moci, které se opírá o extenzivní výklad právního předpisu.

Vymáhání plnění na základě záruky dle § 256 celního zákona je zásahem orgánu veřejné moci do majetkové sféry právnické osoby ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny a žalobce má za to, že byl napadeným rozhodnutím orgánu veřejné moci zbaven majetku v rozporu s veřejným zájmem a v rozporu s podmínkami, které stanoví zákon. Podle ustanovení čl.1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která je mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“ a „nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“. Pokud se jedná o rozhodnutí Evropského soudního dvora, které stěžovatel uvádí, považuje je žalobce za nepřipadné v projednávané věci, neboť soud zde prohlásil nepřijatelnost návrhů, aniž se věcí samou zabýval.

S ohledem na výše uvedené žádá žalobce, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje především za nutné předeslat, že Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost, neboť rozhodnutí žalovaného shledal vnitřně rozporným a nesrozumitelným, současně však v rozhodnutí vyslovil právní názor ve věci samé, kterým žalovaného ve věci nepřímo zavázal. Měl-li by totiž žalovaný vydat nové rozhodnutí („přezkoumatelné“), je zcela zřejmé z rozhodovací praxe Městského soudu v Praze v identických věcech, že jiný právní názor než nyní, jakož i v desítkách věcí již rozhodnutých tímto soudem, by neobstál.

Podle ust. § 109 odst.3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za

následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé anebo, jeli napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zrušil-li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, současně však nad rámec žalobních námitek, které žalobce vznesl, vyslovil v rozsudku i právní názor, jímž byl se byl nucen žalovaný v případě vydání nového rozhodnutí bezesporu řídit, zatížil rozhodnutí vadou ve smyslu výše cit. ustanovení s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by rozhodnutí žalovaného trpělo vadou, která by mohla způsobit jeho nesrozumitelnost, resp. že trpělo vnitřním rozporem. Nelze přitom v této souvislosti pominout ani skutečnost, že Městský soud v Praze rozhodoval souběžně již řádově desítky žalob v této věci žalobce a žalovaného (týkajících se vymezení obsahu pojmu globální záruka), přitom v žádném případě nevznikly pochybnosti o tom, že by rozhodnutí pro žalobce bylo nepředvídané, překvapivé nebo nesrozumitelné, neplatné nebo dokonce nicotné, jakož i nepřezkoumatelné. Ostatně takovou skutečnost v žalobě ani sám žalobce nenamítal, když pouze konstatoval, že žalovaný nepostupoval v souladu s ust. § 50 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů, jestliže napadeným rozhodnutím *doplnil* rozhodnutí celního úřadu a zároveň zamítl odvolání; přitom cit. ustanovení umožňuje pouze alternativní rozhodnutí, tzn. že odvolací orgán může rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítne. Naopak z rozhodnutí samotného vycházel a s jeho obsahem byl srozuměn, když namítal, že již částka jeho ručení byla vyčerpána a další požadované ručení v žalobě shodně s rozhodnutím žalovaného specifikované mu nesvědčí.

Ze spisu vyplynulo, že žalobce vystavil dne 8. 3. 1996 záruční listinu č. H61NO4116 pro jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky); tuto následně doplnil dne 27. 3. 1998. Poskytnutou globální zárukou se žalobce zavázal uhradit případný celní dluh pro deklaranta CH., a. s., K. 46, P. 10, až do částky uvedené v záruční listině. Dne 11. 3. 1996 byla záruční listina přijata Generálním ředitelstvím cel. Dne 27. 3. 1998 byl text záruční listiny změněn tak, že záruka se poskytuje vůči celním úřadům v České republice až po nejvyšší částku 37 000 000 Kč. Z titulu výše uvedené záruky žalobce uhradil orgánům celní správy částku ve výši 37 000 000 Kč, a to na základě dřívějších rozhodnutí celních orgánů. Rozhodnutím Celního úřadu Beroun R/300002/2003 bylo žalobci uloženo zaplatit celní dluh vzniklý v souvislosti s dovozem vyměřený rozhodnutím JCD ev. č. 1177205801066-7 ze dne 1. 9. 1998 ve výši 65 394,- Kč a to na základě záruční listiny č. H61NO4116 ze dne 11. 3. 1996, ve které se žalobce zavázal, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu; zaručená výše činí 37 000 000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl stěžovatel dne 17. 2. 2004 tak, že odvolání zamítl. Odvolací orgán přitom v rámci odvolacího řízení doplnil, nikoli však změnil, rozhodnutí celního úřadu, a to tak, že k vytýkaným nepřesnostem v platebním výměru, které žalobce v odvolání uplatnil, tyto odstranil a v odůvodnění jejich vznik vysvětlil. Vytýkané nepřesnosti neměly v žádném případě vliv na výši požadované částky, ani její specifikaci, rozhodnutí obsahovalo veškeré náležitosti, byť některé z nich nebyly uvedeny zcela přesně. Rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří s rozhodnutím prvostupňového orgánu jeden celek, podle ust. § 50 odst.3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle kterého bylo postupováno, je odvolací orgán oprávněn odstraňovat vady řízení, nejedná-li se o vady skutkové, které by vedly ke zcela jiným závěrům právním. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Uvedl-li žalovaný ve výroku rozhodnutí, že současně doplňuje rozhodnutí celního úřadu, pochybil v tom, že tak učinil s odkazem na ust. § 50 odst.6 cit. zákona; toto pochybení však nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí a takovým postupem nebyl žalobce nikterak zkrácen na svých právech ani nebyla jakkoli ztížena možnost domáhat se jejich ochrany. Žalobce podal odvolání, v němž směřoval námitky k meritu věci samé, následně podal

i žalobu. V odůvodnění svého rozhodnutí se žalovaný řádně vypořádal se všemi námitkami, jakož i s provedeným upřesněním (*doplněním*) prvostupňového rozhodnutí; nemohlo být tak jeho rozhodnutí považováno za nezákonné, tím méně za nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud se s vyslovenou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, jak učinil Městský soud v Praze neztotožnil. Současně však považuje za nutné konstatovat, že pokud by se omezil pouze na takto učiněný závěr a rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil již z tohoto důvodu, aniž by se zabýval posouzením právní otázky, která byla v předmětném rozsudku kasační stížností napadeném vyslovena, zaujal by ryze formalistický postoj, který je nutno při respektování zásad spravedlivého procesu odmítnout.

Ve zrušujícím rozsudku soud vyslovil právní názor stran institutu globální záruky, o kterou se v projednávané věci jednalo. Konstatoval přitom, že gramatickým výkladem pojmu globální záruka je třeba dovést, že globální zajištěním (celkovým, úhrnným) jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, tedy i ty, které vzniknou v budoucnu; přitom tyto se počítají. Soud přitom vycházel z toho, že uvedený institut je veřejnoprávní, proto práva a povinnosti účastníků řízení jsou upraveny kogentně a právní předpisy neumožňují rozšiřující výklad. Z ustanovení § 257 odst. 1 celního zákona soud dovedl, že je povinností celních orgánů vždy určit nebo alespoň odhadnout výši konkrétního zajištění. Jestliže byl přijat závazek limitovaný v záruční listině do výše 37 000 000,- Kč, nepřipadá v úvahu, aby bylo dovozováno, že ručitelství závazek je vyšší. Opačný výklad, tak jak je prezentován žalovaným, totiž že banka poskytuje záruku za neurčitý počet celních dluhů téhož dlužníka vždy do výše uvedené v záruční listině by znamenal, že celková výše poskytovaného ručení není určitá a závazek takto sjednaný by byl absolutně neplatný pro neurčitost a v rozporu s institutem ručení vůbec. Městský soud v odůvodnění dále poukázal na judikaturu Ústavního soudu (Pl. ÚS 54/2000), přitom z ní dovozuje, že uvedené usnesení obsahuje jiný výklad pojmu globální záruka, než jaký učinily celní orgány; rozhodl-li by soud ve shodě se stanoviskem celních orgánů, neakceptoval by výklad učiněný Ústavním soudem.

Spornou otázkou ve věci samé, která je podstatou sporu, je výklad pojmu globální záruka, resp. výklad rozsahu ručení při této záruce ve smyslu ustanovení § 256 celního zákona. K této věci, právě s cílem odstranit rozpory v dosavadní judikatuře krajských soudů, zaujalo stanovisko Plénum Ústavního soudu (usnesení Pl. ÚS 54/2000) dne 23. 1. 2001. Ústavní soud v něm konstatoval, že výklad zákona, které poskytují celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu má oporu jak v zákoně, jehož postulátem je mimo jiné zabránit celním únikům, tak i ve slovním textu zákona (singulár „celní dluh“, nikoli plurál „celní dluhy“ nebo souhrn blíže nespecifikovaných celních dluhů), ale vyplývá i z praxe vlastního celního řízení. Protože se globální záruka vztahuje na každý jednotlivý dovoz s příslušnými operacemi, musí být clo vyměřeno po ukončení celního řízení o tomto jednotlivém dovozu. V případě, kdy celní orgán stanovil nejvýše možný celní dluh nižší než je jeho konečné vyúčtování, je rozhodující výše přijaté globální záruky. Nad původně stanovenou a přijatou výši celního dluhu ručitel neodpovídá. Pokud clo nedosáhne výše globální záruky, nelze nevyčerpaný rozdíl převádět jako event. částí záruky na další dovoz. Pokud clo naopak přesáhne výši globální záruky, nelze touto dovoz zajistit.

Nejvyšší správní soud, na základě úvah níže uvedených, dospěl ke stejnému závěru stran výkladu a obsahu pojmu globálního ručení, jak učinil Ústavní soud, přitom se neztotožňuje se závěry, které Městský soud v Praze stran uvedeného usnesení nesprávně

dovodil, dospěl-li k závěru, že výklad tohoto pojmu učiněný Ústavním soudem a celními orgány je jiný.

Globální zajištění celního dluhu bylo v rozhodné době upraveno v ustanovení § 256 celního zákona tak, že na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných jedním dlužníkem. Gramatickým výkladem zákonného textu tohoto ustanovení nutno dovodit, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění. Stejně tak je nutno dovodit již ze samotného pojmu „globální záruka“, který svým jazykovým významem vyjadřuje, že zajišťuje do budoucna všechny celní dluhy určitého dlužníka. Kdyby se nejednalo o zajištění všech takových celních dluhů, pak by globálního zajištění nebylo třeba. Globálnost poskytnuté záruky je nutno v daném případě chápat nikoli ve vztahu k výši ručení tak jak to učinil žalobce a následně i Městský soud v Praze, nýbrž ve vztahu k neomezenému, blíže neurčenému počtu dovozů.

Ke stejnému závěru nutno dojít též vyložením toho, co je smyslem a účelem globálního zajištění celního dluhu. Pro vyřešení otázky účelu tohoto zajišťovacího institutu je nutno vycházet ze samotného institutu celního dluhu a jeho vzniku. Celní zákon definuje celní dluh jako povinnost osoby zaplatit příslušné dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo příslušné vývozní clo (celní dluh při vývozu). Celní dluh vzniká několika zákonem předpokládanými způsoby a výše dluhu nemusí být v době zahájení celního řízení známa. Celní řízení je podle § 100 odst. 2 celního zákona zahájeno dnem, kdy celní úřad přijal celní prohlášení na propuštění zboží do navrženého režimu nebo na ukončení režimu.

Z ustanovení § 238 celního zákona pak vyplynulo, že celní dluh při dovozu vzniká vždy při každém jednotlivém dovozu, a to okamžikem přijetí celního prohlášení. Z výše uvedeného je zřejmé, že celní dluh pro případ dodržení povinnosti předložit zboží celnímu dohledu vzniká vždy v případě každého jednotlivě podaného celního prohlášení. Teprve odnětím zboží celnímu dohledu je najisto postaveno, že celní dluh vznikl, protože dříve, než byl celní dohled proveden, nebylo možno výši celního dluhu zjistit. Ze znění celního zákona naopak nelze nikterak dovodit, vznik jednoho celního dluhu z několika dovozů. Stejně tak ze zákonných dikcí ustanovení § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona, upravujících ručení v celním řízení, je zřejmé, že ručením, bez ohledu na formu zajištění, ve které se ručení poskytuje, se vždy zajišťuje konkrétní celní dluh, čemuž jednoznačně svědčí použití jednotného čísla (singulár) ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny (Vzor záruční listiny z přílohy č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993Sb. platného do 1. července 1998), kdy „níže podepsaný ručitel poskytuje celnímu orgánu záruku až do maximální výše Kč a zavazuje se, že společně s dlužníkem zaplatí celní dluh s úroky až do výše stanovené záruční listinou přijatou celním úřadem.“ vyplývá, že se ručitel zavazuje „společně a nerozdílně s dlužníkem uhradit celní dluh“, nikoli celní dluhy. Je-li tedy záruční listina použita k zajištění celního dluhu v konkrétním případě (pro konkrétní operaci), tak tento dluh zajišťuje v tomto konkrétním případě až do částky uvedené v záruční listině, resp. ručitel v případě nečinnosti dlužníka odpovídá v tomto konkrétním případě za nezaplacený celní dluh až do částky uvedené v záruční listině.

Zákonnému pojmu „dluh z jedné nebo několika operací“ nutno pak rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná pak o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propouštěno postupně do několika režimů, např. jedna operace celního deklaranta přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do

režimu volného oběhu. Několik operací pak přichází v úvahu např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propouštěno do režimu volného oběhu.

Na uvedených závěrech nic nemění ani žalobcem namítaná skutečnost, že vyhláška č. 92/1993 Sb. ČR, která globální zajištění celního dluhu upravovala, byla nahrazena vyhláškou č. 135/1998 Sb. ČR, která byla s účinností od 1. 7. 1999 též novelizována. Vyhlášky jakožto normy podzákonné, byly vydány k provedení celního zákona, přičemž zákonná úprava globálního zajištění celního dluhu zůstala novelizací celního zákona téměř nedotčena. Změna učiněná ve vzoru záruční listiny v příloze vyhlášky č. 135/1998 Sb. pouze upřesňovala formulaci prováděcích předpisů, aniž by se měnil obsah zákona či jeho výklad. Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že by vyhláška č. 135/1998 Sb. upravila odlišný způsob zajištění, resp. rozšířila rozsah poskytovaného ručení, tedy že právní úprava předchozí upravovala institut globální záruky odlišně.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze pochybil, pokud z textu záruční listiny dovozuje projev vůle účastníků ručit za celní dluhy dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky 37 000 000,- Kč. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně, stejně tak nevyplývá z textu záruční listiny. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti nucen poukázat na skutečnost, že právní úprava celního zákona, jejíž veřejnoprávní charakter Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá, nemožňuje ani z ní nelze dovozovat, sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globální záruky, resp. neřeší případy, kdy součet celních dluhů přesáhne částku uvedenou v záruční listině, neboť vzhledem k povaze tohoto zajišťovacího institutu nepřichází sčítání celních dluhů v úvahu. Výklad, jež učinil Městský soud v Praze je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu. Z úpravy ručení formou globálního zajištění celního dluhu naopak vyplývá, že se tato forma ručení vztahuje vždy k individuálně určenému celnímu dluhu vzniklému za podmínek zákonem stanovených a předvídaných a s odkazem na text záruční listiny se touto ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu až do výše částky v ní uvedené.

Globálním zajištěním celního dluhu je po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťován každý celní dluh celního dlužníka, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné či více operací subjektu, pro který byla tato forma zajištění povolena nikoli souhrnně všechny celní dluhy tohoto subjektu. V daném případě tak žalobce ručil za každý ze vzniklých dluhů vždy do výše 37 000 000 Kč, nikoli pouze do úhrnné výše 37 000 000 Kč za všechny vzniklé celní dluhy. Vyčerpáním rozsahu ručitelského závazku na žalobcem uvedených platbách by tak, při opačném chápání smyslu institutu globální záruky, veškeré dále poskytnuté záruky postrádaly smyslu, resp. žádný z následných dovozů by nebyl zajištěn; tyto se však naopak uskutečnily. Nelze tak přisvědčit závěru Městského soudu v Praze o neurčitosti rozsahu plnění co do jeho výše a z toho dovozované absolutní neplatnosti právního úkonu.

Na základě výše uvedeného nelze dospět naopak k jinému závěru, než že globálním zajištěním celního dluhu jsou po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťovány všechny dluhy celního dlužníka, a to tak, že je zajišťován každý z nich, pokud vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné či více operací subjektu, pro který byla tato forma zajištění povolena, a to až do výše částky v záruční listině uvedené.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci nemohl rovněž nepřihlídnout k faktu, že výklad učiněný Ústavním soudem, který je totožný s výkladem stěžovatele, a k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud, shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva, který

v relevantní věci globální záruky dospěl k závěru, že se národní soudy věnovaly výkladu práva, opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích. Soudy tak plnily úlohu, která jim byla svěřena v právním státě a přitom podle závěrů Ústavního soudu, které Soudní dvůr nezpochybňuje, nepřekročily rámec své hodnotící vymezené pravomoci. Soudní dvůr přitom sám nemůže zpochybnit závěry vnitrostátních soudů, které z možných výkladů celního zákona zvolily určitou interpretaci, přitom taková interpretace nebyla nepředvídatelná nebo svévolná a tudíž neslučitelná se zásadou legality. V tomto směru je bezvýznamné konstatování žalobce, že soudem byly návrhy odmítnuty pro nepřijatelnost, soud tak učinil však právě proto, neboť ve věci souzené nebyla shledána nepředvídatelnost a neurčitost právní úpravy.

Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení v němž bude soud respektovat právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. dubna 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu